



ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

Т. Г. Архипова

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РФ: ЗАМЫСЛЫ СОЗДАНИЯ И ИХ ВОПЛОЩЕНИЕ

При подготовке бакалавров по направлению «Документоведение и архивоведение» значительное внимание уделяется изучению истории и современной организации политических институтов России. Знания, приобретенные в процессе обучения, позволят архивистам осуществлять фондирование документов, документоведам – знать субъекты официальной информации, историкам облегчат поиск необходимой ретроинформации. Сведения о наисовременнейших учреждениях необходимы всем, но в большей степени тем, кто хотел бы стать документоведам.

За без малого четверть века существования новой России в ее политической системе было создано много новых институтов. Это и институты президента и президентства, и постоянно действующий парламент, и Конституционный суд, и ряд структур по охране и защите прав и свобод различных категорий граждан, и Общественная палата Российской Федерации. Деятельность Палаты пока еще мало известна широкой общественности, ее значение еще предстоит оценить.

Многие уже забыли о том, что непродолжительное время орган под таким названием существовал еще при первом Президенте России. Действительно, в соответствии с его распоряжением от 16 февраля 1994 г. на базе Общественной палаты Конституционного совещания была создана Общественная палата при Президенте Российской Федерации¹. Ее состав был весьма широким. Здесь были представители государственных и муниципальных структур, общероссийских профсоюзов, политических партий, других общественных организаций, предпринимательских объединений, религиозных конфессий. Это был совещательный орган при главе государства, главным назначением которого должно было стать обеспечение механизма обратной связи между гражданами, общественными объединениями и органами государственной власти посредством разработки рекомендаций по политическим, правовым и социально-экономическим вопросам.

Ее решения, оформленные в виде рекомендаций, поступали в Администрацию Президента.

В июне 1996 г. не без влияния политических партий и движений Палата была преобразована в Политический консультативный совет при Президенте². По составу, формам работы Совет напоминал Общественную палату, но компетенция его была несколько шире. На него возлагалось обсуждение проектов решений Президента и правительства, содействие им в подготовке законопроектов и даже внесение последних от их имени в Государственную Думу. Время его существования также было недолгим – в условиях непрекращающейся борьбы между исполнительной и законодательной ветвями власти о нем почти не вспоминали. При сокращении совещательных и консультативных органов в конце лета 2000 г. его ликвидировали³.

Консультативные органы общественного характера потребовались при проведении административной реформы, тем более, что они могли стать ячейками гражданского общества, которое формировалось с большими трудностями. Инициатива исходила от Президента. В одном из своих обращений к российскому парламенту он как бы походя обронил предложение о создании Общественной палаты и уже 4 апреля 2005 г. закон о ней был принят⁴.

Следует сразу отметить, что, возникшая по инициативе Президента новая Общественная палата не стала еще одной президентской структурой, что является ее принципиальным отличием от прежней. Она должна обеспечивать взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета их потребностей и интересов, защиты прав и свобод, что должно достигаться путем привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, выдвижения и поддержки гражданских инициатив, а также проведения общественной экспертизы российского законодательства. В плане реализации последней функции Общественная палата заявила о себе еще на стадии формирования, когда в начале декабря 2005 г. рассмотрела законопроект «Об общественных объединениях». Закон предусматривает и такую функцию Палаты как осуществление общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов.

В закон об Общественной палате со времени его принятия был внесен целый ряд поправок, увеличивших число ее членов (изначально она должна была состоять из 126 членов, сейчас – из 168), уточнивших и расширивших ее полномочия. Деятельность Палаты регламентируется не только общефедеральными актами, но и внутренними документами, такими как Регламент и Кодекс этики ее членов. Решения принимаются в форме заключений, предложений и обращений. Хотя они и носят рекомендатель-

ный характер, но редко остаются без внимания тех, к кому обращены, особенно в последнее время.

Формируется Палата из граждан, имеющих особые заслуги перед обществом и государством, представителей общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений. Ограничения на вхождение в ее состав касаются Президента, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, членов правительства, судей, иных лиц, замещающих государственные и выборные должности в органах местного самоуправления, а также муниципальных служащих, т. е. тех, чья деятельность может стать предметом контроля с ее стороны. В целях большей объективности вошедшие в нее граждане должны приостановить свое членство в политических партиях.

Члены Палаты работают на общественных началах, но обеспечивает ее деятельность федеральное государственное бюджетное учреждение «Аппарат Общественной палаты», где, помимо других структурных подразделений, есть отдел по работе с обращениями граждан. Любой гражданин России имеет право обратиться в Палату лично, а также в письменной и электронной формах.

В соответствии с последней редакцией закона состав Палаты обновляется каждые три года. 40 ее членов утверждает своим указом Президент, 85 членов являются представителями региональных общественных палат (в том числе Крыма и Севастополя), 43 отбирались открытым интернет-голосованием (впервые в последнем составе Палаты). Среди членов пятого состава Палаты много весьма известных не только в России людей академии Л. А. Бокерия и Е. П. Велихов, представители творческой интеллигенции (например, поэт А. Д. Дементьев, писатель Ю. М. Поляков, актер К. А. Райкин), ректор Высшей школы экономики Я. И. Кузьминов, адвокат А. Г. Кучерена, протоиерей В. А. Чаплин и др.

Встреченная общественностью довольно индифферентно, Палата неожиданно быстро привлекла к себе внимание тем, что ее члены по самым разным поводам стали выступать на стороне граждан в их конфликтах с представителями различных уровней власти, что поначалу вызывало недовольство последних. Со временем они с этим были вынуждены смириться.

Постепенно стала расширяться компетенция Палаты. 10 июня 2008 г. был принят Федеральный закон №76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁵. Во исполнение этого закона, Общественная палата стала координатором работы по формированию общественных наблюдательных комиссий, образуемых в субъектах Российской Федерации.

В целях закрепления права проведения общественной экспертизы законопроектов, Общественная палата и Государственная Дума подписали Соглашение об информационном сотрудничестве и взаимодействии. В 2009 г., благодаря поправкам в законодательство, был установлен порядок, в соответствии с которым все социально значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты, причем эта работа ею довольно скрупулезно планируется.

Палата использует разнообразные формы работы: общественные слушания, делегирование своих членов для участия в работе комитетов и комиссий Государственной Думы, коллегий правительственных органов, круглые столы, выездные заседания, «горячие линии», прием обращений граждан, опросы и др. Ежегодно проводится более ста публичных мероприятий. Три–четыре раза в год все члены палаты собираются на Пленарные заседания. На них рассматриваются наиболее значимые вопросы развития страны и гражданского общества. На первом, организационном пленарном заседании очередного состава члены Палаты принимают решения об избрании Секретаря Общественной палаты (первым был академик Е.П.Велихов, в настоящее время – президент Российской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» А.В.Бречалов) и его заместителей, о формировании рабочих органов — комиссий и межкомиссионных рабочих групп. Сейчас в Палате функционирует 18 комиссий (по развитию малого и среднего бизнеса, по развитию науки и образования, по поддержке молодежных инициатив и др.). Каждый ее член является членом одной из комиссий с правом решающего голоса, но с правом совещательного голоса может работать и в других. Имеются здесь и четыре научно-консультационных института, среди которых особое место принадлежит Институту мониторинга правоприменения, другие органы. Председатели комиссий, межкомиссионных групп, руководители институтов образуют Совет Общественной палаты. Ежегодно на декабрьском пленарном заседании Общественной палатой заслушиваются доклады о состоянии гражданского общества в Российской Федерации и об эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики с последующим принятием соответствующих решений.

Общественная палата Российской Федерации весьма активно содействовала формированию региональных общественных палат, созданию общественных советов при федеральных органах исполнительной власти⁶. В настоящее время ее члены в обязательном порядке входят в состав последних.

Особое внимание Палата уделяет местному самоуправлению. Так, в 2014 г. ею было организовано два крупных мероприятия – в апреле в Ростове-на-Дону в рамках общего собрания Союза российских городов

была проведена научно-практическая конференция «Роль местного самоуправления в развитии государства и общества: опыт земского и городского самоуправления для современности», а в мае совместно с Институтом Российской истории РАН, Министерством регионального развития, Государственной Думой и Российским историческим обществом – международная научно-практическая конференция «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы» с участием ученых и практиков.

Палата активно развивает международное сотрудничество. С 2011 г. она входит в Президиум Международной Ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ), подписан Меморандум с Европейским социально-экономическим комитетом. В 2013 году Россия возглавила МАЭСССИ⁷.

Выступая в начале июля 2014 г. перед обновленным составом Общественной палаты, высоко оценивая ее деятельность за минувшие годы, Президент России выразил надежду, что она и впредь «будет вносить свой заметный, весомый вклад в жизнь нашего общества, в развитие процессов демократии и, что самое главное, подготовку выверенных решений для их окончательного принятия по всем направлениям нашей жизни»⁸.

Вне всяких сомнений, деятельность Палаты способствует формированию столь необходимого России гражданского общества, без которого не может существовать демократическое правовое государство.

¹ САПП РФ. 1994. № 8. Ч. 1. Ст. 592.

² СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3232

³ Там же, 2000. № 33. Ст. 3351.

⁴ Там же, 2005. № 15. Ст. 1277.

⁵ Российская газета. 2008. 18 июня

⁶ На основании соответствующего постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. (СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3320).

⁷ См. сайт Общественной палаты (www.oprf.ru).

⁸ Российская газета. 2014. 10 июля. С. 2.